

부산항부두관리공사의 민간화 방안에 관한 연구

김상구* · 강운호**

*, ** 한국해양대학교 해양행정학과

A Study on Contracting-Out of Busan Port Pier Management Corporation

Sang-Goo Kim* · Yun-Ho Gang**

*, ** Department of Maritime Administration, National Korea Maritime University, Pusan 606-791, Korea

요약 : 본 연구는 현재 통폐합 위기에 처한 부산항부두관리공사의 담당 업무인 국제여객터미널, 크루즈터미널, 연안여객터미널 등 항만시설 관리업무의 합리적 민간위탁 방안을 모색하고자 하였다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 이들 항만시설 관리의 위탁기간, 위탁의 당위성(장점), 위탁범위와 위탁비용 등을 탐색하였다. 연구의 결과, 부산항부두관리공사 자체를 주식회사 형태로 민간화하고, 항만시설 관리업무를 동법인에 위탁시키는 방안이 최선의 대안으로 도출되었다.

핵심용어 : 부산항부두관리공사, 민간화, 위탁기간, 위탁범위, 위탁비용

Abstract : This paper intended to find rational alternatives for contracting-out of duties of the Busan port Pier Management Corporation, which is facing the merger and abolition, and of which main functions include the management of port facilities such as International Passenger Terminal, Cruise Terminal and Coast Passenger Terminal. This paper searched appropriate term, needs (merits), proper scope and cost of the contracting-out of that port facilities. The result of the analysis indicated that the best policy is to privatize the Busan port Pier Management Corporation itself to make it an private incorporated company.

Key words : Busan port Pier Management Corporation, Privatization, Term of contracting-out, Scope of contracting-out, Cost of contracting-out

1. 서론

1969년 부산항부두관리공사(이후 부공이라 함)가 설립된 이후, 부공의 조직 및 인력변천 과정은 한마디로 슬림화 과정이었다. 게다가 부공의 조직변천 과정은 자체적인 필요에 의한 계획된 변경이라기 보다는 외부환경에 의하여 좌우되는 특색이 강하였고, 인력변동 또한 정원삭감의 변천과정이었다. 구체적인 예로 1993년도에 정원 194명, 현원 181명이었던 인력이 2005년도에는 정원 70명, 현원 64명으로 정원삭감 되었으며, 2008년 현재에는 정원 30명, 현원 30명으로 대폭 축소되었다(목 등, 2005).

게다가 이명박 정부는 민간영역의 확대를 통한 시장경제 활성화를 위해 공공기관의 경영효율화를 강도 높게 추진하고 있으며, 공공기관 선진화 방안의 차질없는 실행을 지원하기 위하여 공공기관 경영효율화 및 선진화 후속조치 계획안을 2008년 11월 13일에 발표하였다. 동 선진화 추진계획안에 따르면 정리금융공사, 노동교육원, 코레일에 드림, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사 등 5개 공

공기관은 폐지되는 것으로 발표되었다(기획재정부, 2008).

이처럼 부공은 2009년 상반기 중으로 폐지되고, 부공의 일부 기능(화물관리기능)은 해당지역의 항만공사와 통폐합되며, 일부 기능(항만시설관리기능)은 민간위탁 되는 현실에 직면해 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 현재 부공이 담당하고 있는 국제여객터미널, 크루즈터미널, 연안여객터미널 등 항만시설 관리업무의 합리적 민간화 방안을 모색하고자 하였다(김 등, 2009). 다시 말해, 본 연구는 이들 항만시설 관리업무의 위탁기간, 위탁의 당위성(장점), 위탁범위와 위탁비용 등을 탐색할 것인데, 이러한 탐색의 방법은 모범사례의 분석을 실시하여 그 시사점을 발견하고, 이에 따라 항만시설 관리업무의 합리적 민간화 방안을 모색하고자 하였다.

2. 부공의 문제점과 항만시설 관리여건

무엇보다 북항 공용부두 재개발에 따른 근무인력 및 화물관리수입의 감소가 예상되고 있다는 점이다. 부산북항재개발(주)는 2008년 10월 31일 북항재개발사업 작업장 조성공사를 발주한 상태이다. 이 계획에 따르면 2009년 상반기 공사를 착공해

* 대표저자 : 정희원, ksg1515@hhu.ac.kr , 051-410-4671

** 교신저자 : 비희원, yhkang@hhu.ac.kr , 051-410-4732

서, 2010년 3월 중 공사를 완료할 예정이다. 따라서 2부두가 2009년 상반기 중 부분 폐쇄될 계획이므로, 결국 2부두 근무인력 5명의 감축에 따른 화물관리수입 연 540백만원(부공 화물관리수입의 30.4%)이 삭감되는 현실에 처해 있다(부산항부두관리공사, 2008a).

또한 1부두는 2016년¹⁾에 사용이 불가능하게 될 예정이다. 1부두에서 화물관리를 통해 창출된 2007년도 수입은 부공의 화물관리수입 총액의 약 43%에 달하고 있다. 게다가 최근 3년간 부공의 전체 매출총액 대비 연도별 화물관리수입이 차지하는 비중을 살펴보면, 2005년·2006년·2007년도에 각각 전체 매출액의 73.8%, 71.2%, 68.5%를 차지하는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 화물관리수입은 2007년도까지 점차 축소되어 가는 현상을 보이고 있지만, 최근 3년간 매출총액에서 화물관리수입이 차지하는 평균비율은 71.2%에 달하고 있다(부산항부두관리공사 경영지원팀, 2008).

Table 1. Sale amount of unit business(unit: million won)

Items \ Year	2005	2006	2007	Total (합계)
Cargo management (화물관리)	2,475	2,324	2,121	6,920
Int'l passenger terminal (국제여객터미널)	405	447	470	1,322
Others (기타)	473	491	505	1,469
Total (합계)	3,353	3,262	3,096	9,711
Percentage (비율)	73.8%	71.2%	68.5%	71.2%

* 비율 = 화물관리사업 매출액/전체매출액 × 100

둘째, 지속적인 터미널 증·개축(약 2.5배) 및 이용객 증가로 환경관리 수요가 증대하고 있다. 아래의 Table 2는 국제여객터미널의 연도별 여객 및 화물수송 현황을 나타낸 것이다. 표에서 보듯이 여객(이용자 수)의 경우 최근 5년간 평균 13.93% 이상 증가하는 것으로 나타나고 있다. 특히 2004년도에는 이용객 수가 2003년도에 비하여 23.92%나 증가한 것으로 나타나고 있으며, 그 수도 연간 100만명 이상 상회하는 것으로 나타나고 있다. 또한 2006년도에는 2005년도에 비하여 이용객 수가 11.96%나 증가한 1,151천명이 이용한 것으로 나타나고 있으며, 2007년도에는 2006년도에 비하여 무려 20.85%나 증가한, 1,391천명이나 이용한 것으로 나타나고 있다. 그리고 화물수송 물량도 2005년도까지 두 자리수의 증가율을 보이고 있으며, 2006년도 및 2007년도에는 그 증가세가 약간 주춤한 것으로 나타나고 있다. 이러한 상황에서 환경관리원의 업무량은 매년 증가하고 있으며, 환경관리원의 부족 현상은 앞으로 더욱 심화될 것으로 사료된다(부산항부두관리공사 국제여객터미널, 2008).

1) 이명박 정부의 경제위기 극복정책에 따라 2013년-2015년으로 앞당겨질 수도 있다.

Table 2. The present condition of passenger and freight traffic(unit: thousand, thousand ton)

Items \ Year	2003	2004	2005	2006	2007
Passengers (여객)	811 (10.64%)	1,005 (23.92%)	1,028 (2.29%)	1,151 (11.96%)	1,391 (20.85%)
Cargo (화물)	1,595 (7.55%)	1,971 (23.57%)	2,301 (16.74%)	2,388 (3.78%)	2,454 (2.76%)

비고: ()안은 증감률을 의미

셋째, 국제크루즈터미널의 이용객 수도 3년 전에 비하여 급격히 증가한 것으로 나타나고 있다. 아래의 표에서 보듯이 2004년도에는 22척의 크루즈 선박이 접안하였고, 이용객 수는 채 만명이 되지 않았다. 그러나 3년이 지난 2007년도에는 이용객 수에 있어서는 큰 변동사항이 없으나, 이용객 수에 있어서는 무려 43.90%나 증가한 14,289명이 이용한 것으로 나타났다. 향후 크루즈 산업의 활성화와 함께 그 이용객 수는 매년 큰 폭으로 증가할 것으로 사료되는 상황이다(부산항부두관리공사 2008b).

Table 3. User and ships of call(unit: persons, ships)

Items \ Year	2004	2007
Number of ships (척수)	22	23
Passengers (이용객)	9,930	14,289(43.90%)

비고: ()안은 증감률을 의미

넷째, 항만시설물(약 20년) 노후로 잦은 고장이 발생하여 유지보수 수요가 증대하고 있다. 아래의 Table 4는 국제여객터미널의 연도별 시설유지 보수비 현황과 연도별 보수비용의 증감률을 나타낸 것이다. 표에서 보듯이 2006년도에 비하여 2007년도에는 보수비용이 39.44%나 증가한 것으로 나타나고 있으며, 특히 2008년도에는 2007년도에 비하여 보수비용이 무려 126.93%나 증가한 것으로 나타나고 있다. 비롯 2008년도부터 승강기 관리업무가 추가되었다고는 하나, 향후 항만시설 관리 업무를 민간위탁 한다고 가정한다면, 이 보수비용 또한 포함해서 민간위탁해야 할 상황이다(부산항부두관리공사, 2008c).

Table 4. The present condition of the cost equipment

Year	Contents (내용)	Money (10 ³ ₩) (금액) (천원)	Remarks (비고)
2006	시설유지보수비	5,397	지출비용
	재료비 등	16,708	
	수질관리용역 등	9,438	
	계	31,543	
2007 (39.44%)	시설유지보수비	11,812	지출비용
	재료비 등	32,170	
	계	43,982	
2008 (126.93%)	시설유지보수비(정기)	52,296	예산액 (승강기 관리 등 '08년부터 추가)
	시설유지보수비(수시)	12,000	
	재료비	35,400	
	계	99,696	

비고: 2008.11현재 시설유지보수 집행액 : 72,596천원
: ()안의 증감률을 의미

3. 공공부문 민간위탁 사례분석

3.1 사례분석의 목적과 대상

본 연구에서 사례분석의 목적은 부공의 경우처럼 공공기관이 폐지되고 그 업무가 민간위탁된 기존의 사례들에 대한 분석을 통하여, 직원고용대책 등 부공 업무의 민간위탁에 수반되는 제반 사항들에 대한 시사점을 얻는 것을 분석의 목적으로 하였다. 아울러 이와 같은 분석을 통하여, 부산항만공사 및 정부기관들이 동의할 수 있는 민간위탁의 대안을 마련하는데 필요한 정보를 제공하고자 하였다(김 등, 2009).

이같은 목적을 달성하기 위한 사례분석의 대상은 부산광역시 상수도사업본부 상수도 검침업무, 부산교통공사 역시설물관리업무로 하였다. 이들 사례들에 대해 위탁기간, 위탁의 당위성(장점), 위탁범위, 위탁비용 등과 같은 사항들을 분석하고자 하였다.

3.2 민간위탁의 사례분석

1) 부산광역시 상수도사업본부 상수도 검침업무

부산광역시 상수도사업본부의 상수도 검침업무는 Table 5에서 보듯이 2008년 현재 일부 민간위탁 처리되고 있다. 즉, 총 12개 사업소 중 9개 사업소(75%) 288천전(87%)이 민간위탁되고 있다(부산광역시 상수도사업본부, 2008).

검침업무 민간위탁 추진경과를 살펴보면 2003년 7월 영도사업소에서 최초로 시범적으로 민간위탁 관리가 시행되었으며, 2005년 4월 동래사업소와 남부사업소의 검침업무 민간위탁, 2005년 7월 부산진사업소 업무 민간위탁, 2007년 4월 중동부사업소 및 북부사업소의 검침업무 민간위탁, 2008년 4월 서부사업소, 사하사업소, 금정사업소의 검침업무가 민간위탁으로 운영되고 있다. 따라서 현재 해운대, 강서, 기장 등 3개 사업소의 검침업무만 상수도 사업본부에서 직영되고 있는 상태이다.

Table 5. The present condition of contracting-out

사업소 구분	중동부 (위탁)	영도 (위탁)	부산진 (위탁)	동래 (위탁)	남부 (위탁)	북부 (위탁)
급수전 (331천전)	30	20	42	43	47	33
검침인력 (132명)	11	7	15	17	18	14
사업소 구분	서부 (위탁)	사하 (위탁)	금정 (위탁)	해운대	강서	기장
급수전	23	27	23	23	13	7
검침인력	9	11	10	9	7	4

비고: 2008년 12월 현재 기준

입찰방법은 일반적 경쟁입찰 방식을 취하고 있으며, 계약기간은 모든 사업소에서 2년을 기간으로 위탁하고 있었다. 계약 방식은 검침, 고지서 송달, 안내문 배부 등에 대하여 건당 단

가계약의 형태를 취하고 있었고, 위탁업무의 범위는 상수도 계량기 검침, 고지서 송달, 안내문(홍보물) 배부 등 검침업무와 관련된 일체의 업무를 위탁한 것으로 나타났다.

위탁의 당위성(장점)은 첫째, 공공성과 안정성을 유지하면서 민간의 창의와 활력을 도입 둘째, 구조조정으로 인한 인력 감축 효과가 크게 나타났고 셋째, 민간경쟁원리 도입으로 품질의 신뢰가 확보되었으며 넷째, 단순 반복 기능에 대한 민간참여로 생산성을 제고하였으며 다섯째, 경쟁체제 도입을 통한 효율성 제고 및 비용 절감 여섯째, 상수도 사업의 민간화 기반 조성 일곱째, 현행 사업소 체제를 그대로 유지한 상태에서의 민간위탁 시행으로 일반 행정과 조화 및 종합성을 유지할 수 있으며, 직영체제의 장점을 승계하였다.

위탁비용은 (사)한국경제개발연구원에 용역의뢰 하여 위탁비용을 계산하였고, 행정안전부 예규 '지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령'에 기초하여 위탁비용이 산정된 것으로 분석되었다. 또한 검침업무에서 계량기 한전 당 일정비용을 계산하여 입찰에 부쳐서 87.745% 이상으로 낙찰자를 결정한 것으로 분석되었다. 그러나 구체적 위탁비용은 검침원들의 직급 등 사업소별로 상황의 차이가 있으므로, 사업소별 검침용역 단가의 차이가 있으며 계량기 검침, 고지서 송달, 안내문 배부 각각에 대한 건당 단가 계약금액은 Table 6과 같다.

Table 6. Term of contracting-out and cost of contracting-out

사업소	급수전 (천전)	단가계약금액(원)			계약 기간	종사원 수
		검침	고지서 송달	안내문 배부		
중동부	30	892.84	366.57	366.57	'07. 4. 1 - '09. 3.31	11명
영도	20	920.42	378.17	378.17	'07. 7. 1 - '09. 6.30	7명
부산진	43	851.63	372.71	372.71	'07. 7. 1 - '09. 6.30	15명
동래	45	859.16	377.17	377.17	07. 4. 1 - '09. 3.31	17명
남부	47	845.81	368.90	368.90	'07. 4. 1 - '09. 3.31	18명
북부	32	902.91	405.07	405.07	'07. 4. 1 - '09. 3.31	14명
서부	23	932.12	385.19	385.19	08. 4. 1 - '10. 3.31	9명
사하	27	912.22	383.24	383.24	'08. 4. 1 - '10. 3.31	11명
금정	24	974.93	388.11	388.11	'08. 4. 1 - '10. 3.31	10명

민간위탁으로 인한 비용절감 효과는 사업소 마다 차이가 존

재하며, 동래사업소에서 연 112백만원으로 가장 큰 효과가 있는 것으로 나타났다. 민간위탁을 실시 중인 총 9개 사업소에서 연간 542백만원의 비용절감 효과가 있는 것으로 나타났다. 그리고 민간위탁으로 인한 인력감축 효과는 사업소 마다 차이가 존재하는데, 동래사업소가 11명으로 가장 감축효과가 컸으며, 민간위탁된 총 9개 사업소에서 총 70명의 감축효과가 나타났지만, 이것은 자연감소분에 따른 인력 감축효과이며 민간위탁으로 인한 인위적인 명예퇴직이나 정리해고는 없는 것으로 분석되었다.

Table 7. Effect of contracting-out

구 분	계	영도	동래	남부	부산진	중동부	북부	서부	사하	금정
인력감축(명)	70	5	11	12	11	7	8	5	6	5
비용절감(백만원/년)	542	34	112	79	99	57	55	43	38	25

주: 1.사업소별 검침용역단가 상이하어 비용절감효과 차이발생
 2. 최근 용역노무비 상승(14%) 및 심사인력 보강(1명추가)으로 효과 감소

2) 부산교통공사 역시설물 관리업무

2008년 현재 부산교통공사의 역시설물(에스컬레이터 및 엘리베이터, 휠체어리프트, 승강장스크린도어)의 유지보수 업무는 거의 대부분 민간회사에 위탁하여 처리하고 있다. 이같은 위탁의 발생원인은 관계 법령에 따라서 위탁처리 해야 하는 경우와 당해 공사의 기술력으로는 처리하기가 곤란하여 위탁한 경우가 대부분인 것으로 분석되었다. 첫째, 에스컬레이터 및 엘리베이터 유지보수 업무는 승강기 제조 및 관리에 관한 법률(승강기 보수)에 따라 위탁하여 처리해야 하기 때문인데, 동법을 규정에 따르면 승강기 보수업의 등록을 하고자하는 자는 대통령이 정한 기술인력, 자본금, 보수설비를 갖추고 시·도지사에게 등록해야한다라고 규정되어 있다. 둘째, 휠체어리프트 유지보수 업무도 위의 에스컬레이터 및 엘리베이터 유지보수 용역의 경우와 동등한 원인에 기초한다. 셋째, 승강장스크린도어 유지보수 업무는 부산교통공사가 직영하기에는 관리기술 능력이 부족하고, 따라서 아웃소싱(민간화)을 통해 전문관리기관을 통해 시설물을 관리할 필요성 때문에 위탁 처리한 것으로 분석되었다(부산교통공사, 2008).

위탁기간은 시설물에 따라 약간의 차이가 있는데, 에스컬레이터 및 엘리베이터 유지보수 업무는 3년(2008년 6월 1일-2011년 5월 30일)이며, 휠체어리프트 유지보수 업무도 3년(2008년 6월 1일-2011년 5월 30일), PSD(승강장스크린도어) 유지보수 업무는 2년(2007년 1월 6일-2008년 12월 31일)으로 나타났다.

위탁방식도 시설물의 종류에 따라 차이가 존재하고 있는데, 에스컬레이터와 엘리베이터 및 휠체어리프트 유지보수 업무는 공개경쟁입찰방식으로 민간위탁하고 있으며, 승강장스크린도어

의 경우 유지·보수 업체가 많지 않기 때문에 실적과 전문기술을 소유한 업체에 수의계약하는 방식을 취하고 있었다.

민간위탁의 장점으로 첫째, 민간의 경쟁원리를 도입함으로써 잉여인력의 감축, 인건비 절감 등을 통해 경비절감의 효과를 가져왔고 둘째, 전문성을 갖춘 민간기업에 업무를 위탁함으로써, 전문기술자에 의한 관리가 가능해지고 따라서 업무의 효율성이 증대되며 셋째, 결제시스템 등 업무처리 절차의 간소화로 인해 시설에 문제발생 시 즉시 처리 가능하며 넷째, 공공기관이 지니고 있는 관료주의적 폐해가 줄어들어 업무처리 절차의 단순화가 가능해진다는 것이었다.

부산교통공사에서 민간에 위탁하고 있는 시설관리 업무의 범위는 부산지하철 1-3호선 에스컬레이터 및 엘리베이터 유지보수(에스컬레이터 391대, 엘리베이터 150대), 부산지하철 1-2호선 휠체어리프트 유지보수(휠체어리프트 259대), 부산지하철 3호선 17개역 승강장스크린도어 전체(13개역-밀폐형, 4개역-반밀폐형)이다.

에스컬레이터 및 엘리베이터 유지보수 용역, 휠체어리프트 유지보수 용역의 경우 공개경쟁입찰에 따르므로 응찰 업체에서 스스로 인원 등을 산정하여 원가계산하여 올리면 공개입찰을 통해서 낙찰자를 결정하는 방식이다. 그러나 승강장스크린도어의 경우 수의계약에 따르므로 전문 원가계산기관에 의뢰하여 비용을 산정하고 있었다. 각 시설물 유지 보수 용역에 대한 위탁비용은 아래의 Table 8에서 자세히 제시하고 있는데, 에스컬레이터 및 엘리베이터 유지보수 용역은 3년간 총 2,639백만원, 휠체어리프트 유지보수 용역은 3년간 총 1,076백만원, 승강장스크린도어 유지보수 용역은 2년간 약 총 1,261백만원 등이었다.

Table 8. Cost of contracting-out and condition of contracting-out

시설명	계약보증금	총위탁금액(천원)	위탁기간	계약자	위탁방식
에스컬레이터, 엘리베이터	490,121,240원	2,639,000	2008.06-2011.05	(주)대신엘리베이터	공개입찰
휠체어리프트	203,643,810원	1,076,403	2008.06-2011.05	(주)신일승강기	공개입찰
승강장스크린도어	626,267,741원	1,261,067	2007.01-2008.12	대림산업(주)	수의계약

3) 특징 및 시사점

앞에서 분석한 2개 공공기관 업무의 민간위탁 사례분석 결과를 본 연구의 분석기준별로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 위탁기간은 기관과 업무의 성격에 따라 차이가 있으나 보통 1-3년으로 하고 있었고, 둘째, 위탁의 당위성(장점)은 기관과 업무의 성격에 따라 차이가 있으나, 공통적으로는 공공서비스 공급에 민간경영기법과 시장경쟁원리를 도입함으로써 효율성을 향상시키고자 하는 것으로 나타났다(인원감축, 생산비 절감, 시간

절약 등). 셋째, 위탁비용은 보통 전문원가계산기관에 의뢰하여 산정하고 있었고, 관련 규정이 존재하는 경우 그 규정에 기초하여 전문기관에서 비용을 산정하는 것으로 나타났다. 위탁의 범위는 위탁업무와 관련된 일체의 업무를 동시에 위탁하는 것으로 분석되었다.

Table 9. Current points of case analysis

구분	부산광역시 상수도 검침업무	부산교통공사 역시설물 관리업무
위탁기간	2년	시설물에 따라 2-3년
위탁의 장점	공공서비스 공급에 민간경쟁기업과 시장경쟁원리를 도입함으로써 효율성을 향상시킴(인원감축, 생산비 절감, 시간절약 등)	
위탁범위	계량기검침, 고지서송달 안내문(홍보물) 배부	에스컬레이터 및 엘리베이터, 휠체어리프트, 승강장스크린도어
위탁비용	사업소별 전당 단가차이 존재, 전문원가계산기 관에 의뢰하여 산정	-공기업찰의 경우 응찰자가 산 정하여 올리고, 수의계약의 경 우 전문기관에 의뢰하여 산정, -에스컬레이터 및 엘리베이터: 3년간 총 2,639백만원, -휠체어리프트: 3년간 총 1,076백만원 -승강장스크린도어: 2년간 총 1,261백만원

동 사례분석의 시사점을 정리하면 첫째, 민간위탁의 목적인 시장경쟁원리에 따른 효율성 향상을 위해서는 위탁기간을 1-2년, 혹은 길어야 3년 정도의 단기로 하는 것이 바람직스러운 것으로 사료된다. 둘째, 민간위탁의 장점(업무 수행의 효율성, 융통성 등)을 최대화하기 위해서, 대부분 관련 업무 일체를 위탁하고 있었다. 따라서 항만시설물 관리와 관련된 업무(또는 시설물) 일체를 위탁하는 것이 바람직스럽다고 생각한다. 일부만 위탁하고 일부는 공공기관에서 계속 수행할 경우 업무수행의 연계성과 효율성이 저하될 가능성이 존재하기 때문이다. 셋째, 위탁비용의 산정은 전문원가계산기관에 의뢰하여 산정하는 것이 객관적이고, 낭비와 부정부패를 줄일 수 있는 방법으로 생각된다.

결론적으로 부공의 민간위탁 방법과 관련하여 타 시설관리회사에 위탁하는 방법의 대안으로 부공 자체를 민간화(주식회사화)시키고, 부공의 업무일체를 그대로 위탁하여 수행하도록 하는 방법을 고려해 볼만한 가치가 있는 것으로 판단된다. 왜냐하면 업무수행의 안정성과 연속성을 기할 수 있을 것이기 때문이다.

4. 부공의 주식회사화 방안

4.1 항만시설관리와 민간위탁 방법

1999년 3월 SOC 사업의 민간투자를 적극적으로 유인하기 위해 종전의 '민자유치촉진법'이 '사회간접자본시설에 대한 민간투자법'으로 개정되었으며, 동법에서 항만시설을 민간투자

대상사업으로 분류하고 있고, 이에 따라 항만시설의 경우도 다양한 방식의 민간위탁 적용이 가능하게 되었다(최, 2008). 일반적으로 민간위탁을 '국가 또는 공공단체(공기업 포함) 등의 사무나 사업을 국가 또는 공공단체 등이 직접 처리하지 않고, 감독권 등의 행정책임을 유보한 채, 민간의 영리 또는 비영리기관과의 계약을 통해 재화나 서비스를 공급하는 행정서비스 전달방식의 하나'라고 정의하고 있다(신 등, 2001). 이는 정부나 공공단체 등이 민간기업을 통해 서비스의 공급역할은 이전하나 그 공급에 대한 책임은 계속 보유하는 형태이다.

따라서 BPA가 항만시설에 대한 권한을 여전히 보유하고 있으면서, 민간업체로 하여금 자신의 명의로 책임하에 항만시설을 처리하게 하는 방식이 민간위탁이다. 즉, 서비스의 제공결정이나 대가지불은 BPA가 담당하고 서비스의 제공만을 민간 회사에 위탁해서 처리하는 방식이다.²⁾ 이러한 항만시설관리의 민간위탁 방법으로는 서비스 계약방식, 관리운영 계약방식, 임대차 계약방식, 양여권 계약방식 등이 존재한다.

먼저 서비스 계약방식은 민간참여의 가장 단순한 방법으로 정부나 공기업이 운영 및 관리의 전반적인 책임을 보유하고, 일정한 범위의 제한된 서비스(예: 하수시설이나 상수시설의 긴급보수, 승강기의 유지보수)만 사기업이 하는 방법이다. 이 방법은 정부나 공기업이 모든 사업리스크와 고정자산 및 운영자금의 재원조달을 하며, 계약기간은 보통 1-2년 정도로 하고 있다.

관리운영 계약방식은 정해진 위탁관리비로 시설의 운영과 관리책임을 수탁업체가 지는데, 정부나 공기업이 신규투자 및 운영자금의 조달 등과 같은 재정적인 책임을 지며, 수탁자는 신규투자나 운영상의 재정적인 책임이 없으며, 계약기간은 보통 3-5년 정도이나 조건에 따라서는 좀더 장기간의 계약이 가능하다. 현재 부공이 항만시설 등에 대하여 BPA로부터 위탁관리하는 방식이 이 방식에 해당한다. 특히 이 방법의 장점은 항만시설관리법인의 주된 구성원들을 부공 직원들로 구성한다면 일종의 EBO(employee buy out)방식이 되며, 이는 부공 직원들의 퇴직관리에 큰 도움이 될 것으로 판단된다. 게다가 부두관리 경험이 없는 사기업에 민간위탁 한다면, 항만시설 및 부두관리 경험부족에 따른 시행착오가 우려되는데, 부공직원들로 구성된 법인에 민간위탁 한다면 이러한 시행착오는 없을 것으로 판단된다.

임대차 계약방식은 민간 임대사업자가 정부나 공기업에 임대료를 지불하고, 일정기간 시설을 임대 운영하는 방식이다. 정부나 공기업이 시설 소유권을 보유하고, 신규 시설투자와 재원조달 및 중요 시설교체 등에 책임을 지며, 민간사업자는 시설의 운영과 유지관리를 위한 사무실, 차량, 간단한 보수 등 운영자금을 조달하는 방식이다. 이 방식은 정부나 공기업은 자

2) BPA관점에서 항만시설 관리업무의 민간화가 필요하다. 왜냐하면 BPA도 공공기관 선진화 추진계획에 따라 현재의 정원 155명을 2011년도까지 139명으로 감축해야 할 상황인데, 여기에 부공 인력 30명을 흡수하기에는 현실적인 문제점이 있기 때문이다. 또한 BPA는 제한된 수의 핵심적인 활동에 경영자원을 집중하고, 항만시설관리 등 부차적인 업무들은 외부에 맡기는 것이 조직관리 측면에서도 필요하기 때문이다.

본 투자리스크를, 민간사업자는 사업상의 리스크를 부담하는 형태로 계약기간은 보통 5-10년 정도로 중장기적인 것이 특징이다. 임대차 계약방식의 대표적 민간위탁 사례 가운데 하나가 부두운영회사(T.O.C)이다. 이 제도는 단위 부두별로 부두운영 회사에 선석, 에이프린, 야적장, 창고, 하역시설 등을 일괄 임대하여 전용 사용토록 함으로써 부두의 운영생산성을 높이기 위해 지난 '97년 4월부터 전국의 9개 무역항, 52개 일반부두를 대상으로 도입하였다.

양여권 계약방식은 민간사업자가 시설의 운영, 보수, 유지관리 및 서비스 향상을 위한 신규 자본투자에 이르기까지 서비스공급 전반에 대해 책임을 지는 형태이다. 이는 민간사업자의 투자 수준과 자본회수 기간에 따라 보통 20-30년 장기간에 걸쳐 계약이 이루어지며 프랑스, 스페인 및 라틴아메리카에서 많이 활용되고 있다(최, 2008).

이상에서 현존 민간위탁 방식의 대표적인 4가지 방법의 특징들을 살펴보았다. 아래의 Table 10은 앞서 언급한 4가지 위탁방식의 특성을 여러 가지 기준에 의하여 비교 분석한 것이다.

Table 10. Characteristic marks of contracting-out types

구 분	서비스 계약	관리운영 계약	임대차 계약	양여권 계약
투자재원의 조달	공공	공공	공공	민간
운영자본의 조달	공공	공공	민간	민간
이용자와 계약관계	공공	공공 대신한 민간	민간	민간
민간기업의 책임과 자율성	낮음	낮음	비교적 높음	아주 높음
민간자본의 필요 정도	낮음	낮음	비교적 높음	아주 높음
재정적 리스크	낮음	낮음	비교적 높음	아주 높음
계약기간(년)	1-2	3-5	5-10	20-30
가격결정 책임	공공	공공	계약에 의함	계약에 의함
비용 지불방법	서비스공급-단위가격 일괄지급	비용과 생산성 향상에 대한 보너스	기본요율 적용	요율 적용
민간위탁의 중요목표	운영 효율성	운영 효율성	운영 효율성	민간자본의 활용/도입 운영 및 유지관리의 효율화

※ 자료: 최병대, 2008, pp.280-282

위에서 보듯이 4가지 민간위탁 방법들 중 현실적으로 가능한 항만시설의 민간위탁 방식은 관리운영 계약방식 및 임대차 계약방식 등 2가지라고 사료된다. 따라서 이 두가지 방식의 장단점을 정리해 볼 필요가 있다(오, 2008).

먼저 관리운영 계약방식의 장점은 첫째, 항만시설 유지관리의 전문성 확보 둘째, 수탁회사의 노사분규에 대한 우려 최소화 셋째, 민간위탁에 대한 점진적 변화로 시행착오의 최소화

넷째, 현 부공의 시설관리 계약직 신분보장과 불만의 최소화 등이라고 지적할 수 있다. 이 방식의 단점으로 첫째, 민간기업은 기회주의적 이윤추구 형태를 보인다는 것이며 둘째, 수탁회사의 창의성 및 경영효율성은 기대하기 어렵고 셋째, 수탁회사의 경영관리기법 도입이 미흡하다는 것이다.

다음으로 임대차 계약방식의 장점으로는 첫째, 수탁회사의 경영관리기업 도입으로 생산성 향상이 가능 둘째, 신기술 도입 및 효율적 경영체제 구축 셋째, 인력 및 조직의 대폭 감축으로 비용절감 효과의 기대 가능 등이다. 단점으로는 첫째, 특정 기업의 정치적 영향력을 증대시키고 더 많은 이익창출을 위한 로비를 발생시키며(터미널이용료 등) 둘째, 민간기업은 기회주의적 이윤추구 형태를 보이며 셋째, BPA의 책임성과 통제 문제를 발생시키며 넷째, 비상시(테러 등) 적극 대처가 곤란하며 다섯째, 항만시설운영 경험부족에 따른 시행착오 우려되며 여섯째, 수탁회사의 노사분규 시 서비스공급에 차질이 발생하며 일곱째, 수탁회사의 부도, 도산 등에 따른 항만시설서비스 중단 위기가 초래될 수 있다는 점 등이다.

Table 11. Merits and demerits of managing operation contract and lease contract

구 분	관리운영 계약방식	임대차 계약방식
장 점	<ul style="list-style-type: none"> -항만시설 유지관리의 전문성 확보 -수탁회사의 노사분규에 대한 우려 최소화 -민간위탁에 대한 점진적 변화로 시행착오의 최소화 -현 부공의 시설관리 계약직 신분보장과 불만의 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> -수탁회사의 경영관리기업 도입으로 생산성 향상 -신기술 도입 및 효율적 경영체제 구축 -인력 및 조직의 대폭 감축으로 비용절감 효과의 기대 가능
단 점	<ul style="list-style-type: none"> -민간기업은 기회주의적 이윤추구 형태를 보임 -수탁회사의 창의성 및 경영효율성 기대하기 어려움 -수탁회사의 경영관리기법 도입미흡 	<ul style="list-style-type: none"> -특정 기업의 정치적 영향력을 증대시키고 더 많은 이익창출을 위한 로비가 발생: 터미널이용료 등 -민간기업은 기회주의적 이윤추구 형태를 보임 -BPA의 책임성과 통제 문제를 발생시킬 -비상시(테러 등) 적극 대처가 곤란 -항만시설운영 경험부족에 따른 시행착오 우려 -수탁회사의 노사분규 시 서비스공급 차질 발생 -수탁회사의 부도, 도산 등에 따른 항만시설 서비스 중단위기

4.2 부공의 주식회사(항만시설관리법인)화 방안

현재의 부공 자체를 주식회사 항만시설관리법인으로 전환하여 현재의 부공 업무와 기타 추가적인 업무를 더하여 민간위탁하는 방안을 강구하는 것이 바람직한 민간위탁 방안으로 사료된다. 왜냐하면 현재 공기업이 담당하고 있는 업무를 민간화시킬 때, 통상 그 업무를 담당하고 있는 부서와 조직 자체를 민간화시켜 그 업무를 계속해서 담당하도록 하는 것이 일반화

되어 있기 때문이다.

예를 들어 서울시는 산하 하수처리장을 민간위탁 할 때, 기존에 하수처리업무에 종사하던 자가 법령에 의해 적합한 법인을 설립하는 경우, 그 법인에게 위탁할 수 있도록 '서울특별시 하수처리시설 설치 및 관리에 관한 조례'를 제정하였고, 동 조례 제10조 제2항의 규정에 의거 서울시와 '탄천하수처리시설 위·수탁 협약'을 체결해 관리운영하고 있는 사례가 있다. 또한 부산광역시 상수도사업본부 검침업무의 민간위탁 시 기존 검침원들에 의한 법인 설립을 유도하였고, 이 법인과 수익계약을 실시하여 검침업무를 민간위탁하고 있다. 이러한 이유는 기존 검침원들의 업무능력과 경험을 최대한 활용하기 위하여 실시하고 있는 민간위탁 방법이다(최, 2008).

따라서 부산항만공사의 정관에 서울시와 같은 조례의 내용을 추가한다면, 부공 직원들로 구성된 법인에 항만시설물을 민간위탁 할 수 있을 것으로 판단된다.³⁾ 그렇다면 현재의 부공을 주식회사화 할 경우, 부공으로의 업무위탁 당위성(장점), 당해 법인의 설립자본금 규모, 위탁사업의 범위, 위탁(계약)기간, 위탁비용 등을 어떻게 하는 것이 합리적인지를 탐색하는 것이 필요하다.

1) 항만시설관리법인(부공)으로의 업무위탁 당위성

기존의 부공을 주식회사 항만시설관리법인으로 전환하고, 동 법인에 부공의 업무를 위탁관리하는 것은 다음과 같은 당위성과 함께 장점이 존재한다. 첫째, 현재의 부공은 항만시설 등에 대한 관리 노하우와 전문인력 등 인프라를 갖추고 있기 때문에 최초의 위탁관리 계약은 부공과의 수익계약 방식을 취할 수 있는 장점이 존재한다. 둘째, 부공 직원들의 고용승계가 용이해진다. 다시 말해, 부공 자체를 항만시설관리법인으로 전환함으로써 고용승계가 100% 이루어 질 수 있는 장점이 존재한다. 셋째, 부두 및 항만시설 등의 관리에 있어서 전문성을 가진 기존의 부공 인적 인프라를 그대로 활용할 수 있다.

2) 항만시설관리법인의 설립자본금 규모

항만관리법인의 설립근거가 되는 현행 항만법(시행령 및 시행규칙 포함)에서는 항만관리법인의 자본금에 관한 별도의 규정은 두지 않고 있으며, BPA가 그 업무를 위탁할 수 있는 근거 법률인 항만공사법(시행령 및 시행규칙 포함)이나, BPA 정관에서도 위탁관리업체의 자본금 규모에 대한 규정은 따로 두지 않고 있다. 이처럼 항만시설관리법인의 자본금에 대한 법정 사항이 없기 때문에 상법상 최저자본금(5,000만원) 이상이면 항만시설관리회사를 설립하는 데에는 문제가 없는 상황이다. 일반적으로 회사의 설립자본금은 설립에 따르는 각종의 비용과 향후 수익발생 시점까지 소요되는 인건비·운영비·임대료 등 각종 비용을 예상하여 설립자본금 규모를 결정한다.

또한 설립자본금 규모는 최근 3년간(2005-2007년)의 매출규모 대비 영업이익 및 당기순이익, 순자산 규모 등을 종합적으로

로 고려하여 결정하는 것이 적절한데, 2007년도 결산기 현재 부공의 순자산액(자산총액 - 부채총액)의 규모는 약 6억원 정도이다. 게다가 최근 3년간(2005-2007년)의 순자산 합계액의 평균액도 이에 근접하는 수준(약5억 5천 6백만원)이다. 따라서 설립 당시 자본금 규모는 5억원 내지 6억원으로 하고, 정관으로 발행주식 총수를 유보함으로써 필요한 경우 언제든지 유상증자를 통하여 회사 자본금을 증액할 수 있도록 하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

그리고 설립 자본금 규모가 6억원 정도라면, 기존의 부공 직원(30명)들을 주주로 참여시켜 종업원 지주회사로 설립하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 부공 직원의 출자는 다음과 같은 이점을 가져올 수 있기 때문이다.

첫째, 신설회사의 설립 자본금 형성이 용이하다. 현재의 부공 직원을 신설하는 항만시설관리법인의 출자자로 참여시키는 경우, 항만공사 출자지분 외의 별도의 주주 모집절차가 불필요하게 됨으로써 설립절차를 간소화 할 수 있다.

둘째, 신설회사로의 전직을 유도하는데 용이할 것으로 사료된다. 단순히 신설회사로의 고용승계만으로는 현재 부공 직원의 신분 및 지위 변동에 따른 위험 때문에 신설회사로의 전직을 유도하는데 있어서 노조 등의 반발에 따른 한계가 있을 것 판단되는데, 직원의 출자를 유도하고, 출자지분에 따라 회사 경영에 참여할 수 있는 가능성을 개방함으로써 단순히 신설회사로 전직하는 것과 비교할 때, 신설회사로의 전직을 유도하는데 긍정적인 측면으로 작용할 것으로 사료된다.

셋째, 부두내의 항만시설 등을 위탁관리 함에 있어서 전문성을 갖춘 기존의 인적 인프라를 그대로 활용할 수 있어, 항만시설관리에 필요한 전문 인력양성 등에 소요되는 시간 및 비용을 제거함으로써 경제적 효과를 기대할 수 있다.

3) 항만시설관리법인에 대한 위탁사업의 범위

2008년 2월 12일 BPA와 체결한 관리업무 위수탁계약에 의해 부공이 현재 위탁관리하는 사업은 부산항 공용부두(6개 부두, 1개 물량장)⁵⁾의 화물관리업무, 국제여객터미널에 대한 시설관리 및 환경관리(기계·소방·청소 등), 국제크루즈터미널 관리운영, 연안여객터미널의 주차장 및 화물야적장 관리운영, 철도 청원선 관리운영⁶⁾, 영도구 청학동·동삼동 부두 관리운영 등이다.

그러나 동일 사업장 내에서도 단위 시설별로 위탁업체가 다르게 운영되고 있다. 구체적으로 국제여객터미널의 경우 부공은 기계·소방·청소 등의 시설관리 및 환경관리 업무를 담당하고 있으며, 주차장에 대한 관리·운영은 해양수산부퇴직자모임(해향회)에서 담당하고 있다. 또한 연안여객터미널의 경우 한국해운조합에서 기계·소방·청소 등의 시설관리 및 환경관리업

3) 부산항만공사 정관 제29조(사업의 전문기관 등에 위탁 시행)에 의하면 부산항만공사는 사업을 시행함에 있어 업무의 효율성을 제고하기 위하여 해운항만관련 전문기관에 그 업무를 위탁할 수 있도록 하고 있다.

4) 회사의 결산기 영업성과에 따른 주주로서 배당이익 기대 가능성 등
5) 제1부두, 제2부두, 용호부두, 8부두, 5물량장, 감천항 2부두, 6부두
6) 부산항 제7부두 ~ 신선대부두 철송장까지의 철도건널목 시설관리(건널목 6개소: 7부두, 배후도로, 8부두, 격기, 감만, 신선대)

무를 담당하고, 부공은 주차장에 대한 관리·운영 업무만을 담당하고 있다. 다만 국제크루즈터미널의 경우는 부공이 기계·소방·청소 등 터미널 전체 시설 및 환경관리(주차장 운영·관리 포함)업무를 담당하고 있다.

상기와 같이 공용부두 내의 항만시설에 대한 위탁관리의 내용이 세분화되어 수개의 업체에 의해 위탁관리가 됨으로 인해 체계적인 항만시설관리가 이루어지지 못하는 측면이 있다. 따라서 동일 사업장내의 단위시설들은 하나의 위탁관리 업체를 선정하여 일괄적으로 위탁관리 하도록 하는 것이 항만시설의 체계적인 관리와 효율성 제고를 위하여 타당하다고 판단된다.

민간위탁에 관한 사례분석의 결과에 따르면, 대부분의 공기업은 관련 업무의 일체를 하나의 업체에 민간위탁 하고 있는 것으로 확인되었다. 구체적으로 부산광역시 상수도 검침업무의 민간위탁 시, 계량기검침, 고지서송달, 안내문(홍보물)배부 등 관련 업무 전부를 하나의 업체에 위탁 처리하고 있다.

4) 항만시설관리법인에 대한 민간위탁(계약) 기간

일반적으로 위탁계약 기간은 위탁관리 업무의 내용에 따라 1년이나, 3년-5년 단위로 하고 있으며, 특별한 경우를 제외하고는 연장할 수 있도록 하고 있다. 항만시설관리 위탁계약 기간은 최소 5년으로 하여 신설되는 항만시설관리법인의 자생력을 향상시킬 필요성이 있다고 하겠다. 왜냐하면 수탁업자가 안정적으로 위탁관리에 집중 노력할 수 있을 것이며, 설립초기 단계에서의 항만시설관리법인이 정착할 수 있는 안정적 사업기반을 형성할 수 있는 방안이 될 수 있기 때문이며, 초기의 수탁기간을 안정적으로 보장함으로써 설립법인으로의 전직을 유도하는데 용이할 것으로 사료되기 때문이다. 상기와 같은 장점을 고려하여 BPA와의 협의를 통하여 항만시설관리법인과 최초 위탁계약기간은 최소한 5년은 보장되어야 할 것으로 사료된다.

5) 항만시설관리법인에 대한 위탁비용

공개경쟁에 의한 입찰방식을 취할 경우에는 사전에 발주처에서 원가계산에 관한 정보를 수집한 다음, 입찰에 응하는 사업자가 산정하여 제시하는 원가를 기초로 수개의 응찰 사업자 중에서 발주처가 산정한 원가계산에 가장 근접한 위탁관리 사업자를 선정한다. 그러나 위탁관리 사업자가 미리 정해진 수의 계약의 방식을 취하는 경우에는 독립적이고 중립성을 갖춘 원가계산에 관한 전문성을 가진 전문가 집단 또는 전문가관을 통하여 위탁관리에 따른 비용을 산출하는 것이 일반적이다.

부공을 주식회사화 하고, 동 법인과 수익계약을 체결한다면 원가계산시 고려되어야 할 사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 설립초기 항만시설관리법인의 수익성 불확실성에 따른 초기단계의 위험을 제거하기 위하여 위탁관리비용을 현실화할 필요가 있다. 현재의 연도별 단위사업당 예산증가율은 물가상승율에도 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 둘째, 최초의 위탁계약기간 동안에는 항만시설관리법인의 인력에 대한 인건비는 최소한 현재 부공의 직제 및 급여체계를 기준으로 지원할 필요가 있다. 셋째, 항만시설관리법인은 영리성에 기초를 두고

있는 주식회사(영리법인)이기 때문에 일정 수익이 예상되는 사업영역에 대하여도 수익성 대비 위탁비용을 비교하여 원가를 산출하는 것이 바람직하다.

사 사

본 논문은 2009년 2월에 발표된 '정부 공공기관 선진화 추진계획에 따른 부산항부두관리공사의 개편방안'에 관한 연구용역의 일부를 수정 및 보완하여 발표한 것임을 밝힙니다. 아울러 본 연구용역에 공동연구원으로 참여하신 최진이 박사님의 양해를 구하는 바입니다.

참 고 문 헌

- [1] 기획재정부(2008), 공공기관 선진화 추진계획안, pp.18-19.
- [2] 김상구 · 강윤희 · 최진이(2009), 정부 공공기관 선진화 추진계획에 따른 부산항부두관리공사의 개편방안, pp. 7-9.
- [3] 목진용, 장학봉, 최계선, 박용욱, 장원근, 조규운, 김복희, 홍수진, 김상구(2005), 부산항부두관리공사 조직진단과 항만시설 경비료 징수체계 개편 연구, pp. 115-118.
- [4] 부산교통공사(2008), 승강PSD보수팀 용역보고서, pp. 15-18.
- [5] 부산광역시 상수도사업본부(2008), 검침업무 민간위탁 현황, pp. 7-8.
- [6] 부산항부두관리공사(2008a), 2008년 부산항부두관리공사 업무보고, p. 8.
- [7] 부산항부두관리공사(2008b), 2008년 국제크루즈터미널 현황보고, p. 3.
- [8] 부산항부두관리공사(2008c), 2008년 여객터미널 관리계획(안), pp. 7-9.
- [9] 부산항부두관리공사 경영지원팀(2008), 2008년 부산항부두관리공사 업무보고, p. 5.
- [10] 부산항부두관리공사 국제여객터미널팀(2008), 2008년 국제여객터미널 현황보고, p. 3.
- [11] 신희권, 임현만, 신기원, 하혜수, 심재권, 정진현, 이은구, 권선필, 윤영채, 이상용(2001), 시민행정과 정부, 서울: 대영문화사, pp. 138-139.
- [12] 오수근(2008), 공기업매각방식의 사례분석과 시사점, pp. 50-53.
- [13] 최병대(2008), 자치행정의 이해, 서울: 대영문화사, pp. 280-282.

원고접수일 : 2009년 06월 08일

원고수정일 : 2009년 07월 06일 (1차)

2009년 09월 16일 (2차)

게재확정일 : 2009년 09월 24일